

Regeringens proposition

2015/16:40



Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i norra Irak

Prop.
2015/16:40

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 november 2015

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande till utgången av december månad 2016 för att delta i den militära utbildningsinsatsen som genomförs av koalitionen mot Isil (Islamiska staten i Irak och Levanten) i norra Irak på inbjudan av den irakiska regeringen. Det svenska bidraget utgörs av en styrka om högst 35 personer med uppgift att utbilda det irakiska försvaret i syfte att bidra till dess förmåga att stå emot Isils framryckning. Styrkan ska, om behov uppstår, kunna förstärkas tillfälligt av en styrka bestående av högst 85 personer. I propositionen redogör regeringen för situationen i Irak och för det internationella samfundets engagemang i landet. Regeringen redogör även för insatsens folkrättsliga grund samt redovisar sina överväganden för det svenska deltagandet och bidragets ekonomiska konsekvenser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Situationen i Irak och i regionen	4
4	Internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Isil	6
5	Den militära utbildningsinsatsen och det svenska bidraget.....	7
6	Folkrättslig grund för insatsen	8
7	Regeringens överväganden	9
8	Ekonomiska konsekvenser	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 2015	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:40

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 120 personer till förfogande till utgången av december månad 2016 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av koalitionen mot Isil i norra Irak (avsnitt 7).

2 Ärendet och dess beredning

Den 17 juni 2014 antog Förenta nationernas (FN:s) säkerhetsråd resolution 2161 (2014) vilken bekräftade FN:s tidigare införda restriktiva åtgärder i form av riktade åtgärder, reserestriktioner och frysning av tillgångar samt vapenembargo i förhållande till Al-Qaida och associerade grupper med mera. Isil (Islamiska staten i Irak och Levanten) är sedan tidigare listat för sådana åtgärder. I ett brev från Iraks dåvarande utrikesminister till FN:s generalsekreterare den 25 juni 2014 efterfrågade Irak hjälp med att bekämpa Isil genom bland annat utbildningsstöd och materiellt stöd för det irakiska försvaret. Den 15 augusti 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2170 (2014) om kollektiva och nationella åtgärder mot Isil, Nusrafronten och andra grupper med kopplingar till al-Qaida och mot de brott som grupperna begår i Irak och Syrien. I september 2014 tillkännagav USA:s president att man avsåg att bilda en internationell koalition mot terroristorganisationen Isil och kort därefter anslöt sig Sverige till koalitionen. Den 20 september 2014 välkomnade Irak militärt stöd i kampen mot Isil genom ett brev till FN:s säkerhetsråds ordförande. Den 24 september 2014 antogs resolution 2178 (2014) i säkerhetsrådet i vilken staterna åläggs att, inom ramarna för nationell lagstiftning och folkrätt, vidta åtgärder för att bemöta hotet från utländska terroriststridande. Den 22 januari 2015 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett eventuellt militärt svenskt bidrag till koalitionen mot Isil arbete för att bidra till det irakiska försvarets kapacitetuppbyggnad i norra Irak i syfte att stärka dess förmåga att stå emot Isils framryckning. I proposition 2014/15:104, överlämnad till riksdagen den 9 april 2015, föreslog regeringen att riksdagen skulle medge att ställa en väpnad styrka om högst 120 personer till förfogande för deltagande i den militära utbildningsinsatsen genomförd av koalitionen mot Isil i norra Irak. Riksdagen biföll den 3 juni 2015 regeringens förslag (bet. 2014/15:UFöU4, rskr. 2014/15:216).

På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) inkom Försvarsmakten den 10 september 2015 med en redovisning av förutsättningarna för ett eventuellt fortsatt bidrag under 2016 till den militära utbildningsinsats som koalitionen mot Isil bedriver i norra Irak.

3 Situationen i Irak och i regionen

Huvuddragen i utvecklingen och orsakssambanden bakom situationen i Irak från Saddam Husseins fall och fram till våren 2015 finns redovisade i proposition 2014/15:104. Utvecklingen i Irak under det andra och tredje kvartalet 2015 fortsätter att vara allvarlig med stora utmaningar såväl på det politiska och militära som på det humanitära området. Även om begränsade framsteg har gjorts på vissa områden och rörelseriktningen är positiv kvarstår fortfarande flertalet av de politiska grundutmaningar som på senare år lade grunden för Iraks politiska kris som i sin tur resulterade i Isils övertagande av närmare en tredjedel av landets territorium.

Den höga våldsnivån fortsätter att vara en av regeringen under premiärminister Hayder al-Abadis största utmaningar. Under de första nio månaderna 2015 har enligt FN omkring 10 000 människor dödats. De västra, mellersta och nordvästra delarna av landet är mest utsatta. Säkerhetsläget är fortsatt mer stabilt i de tre kurdiska provinserna i nordöstra Irak, vilka utgör den autonoma regionen Kurdistan (KRG). På senare tid har motsättningar mellan olika kurdiska partier skärpts. I oktober utbröt våldssamma sammandrabbningar i Suleimanieh mellan två av de partier som ingår i den kurdiska regionala regeringen. En regeringsombildning har aviserats.

Samstämmiga rapporter vittnar om en fortsatt exempellös brutalitet från Isils sida, med grova, systematiska och omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Liksom tidigare är det främst etniska och religiösa minoritetsgrupper samt kvinnor och barn som drabbas. Dessa övergrepp möts kontinuerligt av starka internationella fördömanden. I takt med att områden befrias från Isil förekommer rapporter om att även de väpnade milisgrupper som strider på regeringssidan ska ha begått övergrepp och repressalier mot civila i de befriade områdena.

Den internationella koalitionen mot Isil i Irak genomför kontinuerligt luftangrepp mot Isil. De har varit en förutsättning för att irakiska försvarsstyrkor och med dem lierade väpnade miliser – så kallade folkliga mobiliseringsenheter – lyckats befria delar av Irak från Isil. Emellertid står ännu en betydande del av Iraks territorium, uppskattningsvis 25–30 %, under Isils kontroll, däribland Iraks andra största stad, Mosul, och stora delar av Anbarprovinsen i väster. Sedan i juli pågår en offensiv för att återta staden Ramadi, som föll i Isils händer i maj, samt delar av Anbarprovinsen. Koalitionens bedömning är att Isil fortfarande är i stånd att vinna taktiska segrar men inte kapabla till strategiska framgångar. Säkerhetssituationen är fortsatt svår med bland annat ökat antal attentat i Bagdad.

En förutsättning för att framgångsrikt bekämpa Isil och stabilisera Irak är att landets bakomliggande och olösta problem om politiskt inflytande för landets många olika etniska och religiösa grupper adresseras. I grunden är Isils framväxt ett symptom på att dessa underliggande politiska problem har förblivit olösta. Att Iraks många etniska och religiösa grupper på allvar känner sig inkluderade och delaktiga i landets styre förblir nyckeln till ett demokratiskt, sammanhållet och stabilt Irak. Att ta itu med dessa utmaningar var en av premiärminister Abadis ambitioner i samband med att han i augusti 2014 bildade en ny regering.

I augusti presenterade Abadi ett omfattande reformpaket som syftar till ökad inkludering i Iraks styre, att reducera de sektaristiska spänningarna, att minska den omfattande korruptionen samt att effektivisera statsförvaltningen. Reformpaketet har fått gehör i parlamentet och åtnjuter folkligt stöd liksom från det (shia-)muslimska religiösa etablissemanget. Utmaningarna bör dock inte underskattas och genomförandet kan komma att försvåras av de som ser sina intressen hotade. Till kritiken hör att reformpaketet saknar tydlig tidsram och strategi och delvis riskerar att vara grundlagsstridigt. I samarbete med FN:s utvecklingsprogram (UNDP) planerar Irak en genomgripande säkerhetssektorreform.

För Isil utgör Syrien och Irak kommuniserande kärn och ett sammanhängande operationsområde. Att långsiktigt betvinga Isil som helhet kräver därför även en lösning av konflikten i Syrien. Liksom i Irak finns i Syrien ingen militär lösning på krisen utan en uppgörelse måste vara politisk och sprungen ur en genuin nationell dialog. Irak står fortsatt inför en mycket svår humanitär kris. Under 2015 har ytterligare hundratusentals människor tvingats på flykt till följd av den väpnade konflikten. Antalet internflyktingar uppgår till 3,2 miljoner och sammantaget bedöms 8,6 miljoner människor i Irak vara i behov av humanitärt stöd. Den annalkande vintern kommer att medföra ytterligare humanitära utmaningar. Det är särskilt i områden som kontrolleras av Isil som den humanitära hjälpen har stora svårigheter att nå fram på grund av säkerhetsläget.

4 Internationella samfundets engagemang för Irak och i koalitionen mot Isil

Terroristorganisationen Isils framryckning och övergrepp på den irakiska befolkningen har lett till omfattande åtgärder av det internationella samfundet. FN har spelat en central roll, både genom säkerhetsrådet och genom FN-missionen på plats i Irak. I juni 2014 bekräftade FN tidigare beslut om riktade restriktiva åtgärder, reserestriktioner och frysning av tillgångar, samt vapenembargo, i förhållande till Al-Qaida och associerade grupper, individer, entiteter med mera. Detta innefattar bland annat medlemmar i Isil och associerade grupper (resolution 2161 [2014]). I augusti 2014 fattade ett enigt säkerhetsråd beslut om resolution (2170 [2014]), antagen under kapitel VII i FN-stadgan, om kollektiva och nationella åtgärder mot Isil, Nusrafronten och andra grupper länkade till al-Qaida och de brott som dessa grupper begår i Irak och Syrien. FN:s säkerhetsråd har upprepade gånger fördömt våldet och de grova övergreppen mot de mänskliga rättigheterna i Irak och krävt att övergreppen, inte minst mot olika minoriteter, omedelbart upphör. Den 12 februari 2015 antog säkerhetsrådet resolution 2199 (2015) om Isils olagliga finansiering via oljeexport, handel med kulturföremål, externa donationer och krav på lössummor. FN:s råd för mänskliga rättigheter har starkt fördömt Isils systematiska övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt. FN:s kontor för mänskliga rättigheter har genom en undersökningsmission till Irak bekräftat uppgifter om sådana övergrepp. FN:s råd för mänskliga rättigheter har också uppmanat Iraks regering att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

EU har vid flera tillfällen fördömt våldet och övergreppen samt understrukt nödvändigheten av att adressera Iraks och Syriens grundläggande politiska utmaningar för att långsiktigt kunna bekämpa Isil och stabilisera regionen. EU har också förstärkt sina insatser på bland annat kontraterrorismområdet och på det humanitära området. I mars

FN-appellen för 2015 (704 miljoner US-dollar) som reviderades i juni i år för att täcka de mest akuta behoven, har i september finansierats till 50 procent. Mer medel behövs då det bedöms sannolikt att de humanitära behoven inom en snar framtid kommer öka. Sedan tillträdet av en ny humanitär koordinator har den FN-ledda insatsen förbättrats, effektivitetsåtagande har genomförts och trots nedskärningar svarar den humanitära responsen nu bättre mot behoven.

Sverige har sedan 2014 bidragit med över 300 miljoner kronor i humanitärt stöd till Irak. Därutöver har Sverige ett utvecklingssamarbete med Irak med fokus på främjande av demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter, kvinnors situation och jämställdhet, antikorrup­tion och stöd till civila samhället. Med hänvisning till de omfattande behoven i Irak har regeringen beslutat om att förlänga delar av detta stöd till 2016. Regeringen avser härutöver lämna ett substantiellt bidrag till UNDP:s nyinrättade fond för stabiliseringsinsatser i Irak. En ny femårig regional strategi för Mellanöstern och Nordafrika (MENA-regionen) är under utarbetande.

En bred internationell koalition växte fram under sensommaren 2014 för att bekämpa Isil och stabilisera Syrien och Irak med ett 60-tal deltagande länder, inklusive Sverige och andra medlemsstater i EU samt ett antal länder i regionen. Irak och USA ansvarar för den övergripande samordningen av insatsen i Irak. Den svenska militära utbildningsinsatsen i norra Irak är verksam sedan slutet av augusti 2015. Koalitionen fortsätter sitt arbete inom fem huvudsakliga områden: militära insatser, kontraterrorism och finansiering av terrorism, utländska terroriststridande, kontrapropaganda, samt stabiliseringsstöd. Sverige deltar i gruppen för stabiliseringsstöd samt ingår även i koalitionen styrgrupp för Irak som består av ett tjugotal länder.

5 Den militära utbildningsinsatsen och det svenska bidraget

Den militära multinationella insatsen som genomförs i Irak och Syrien verkar under en koalition som leds av USA:s centralkommando i Tampa, Florida.

Koalitionen militära plan för Irak syftar initialt till att hindra Isils framryckningar genom att bland annat utbilda och träna försvarsstyrkor i Irak för att sedan besegra Isil. Den militära planen utgör en del i en bredare strategi tillsammans med andra krishanteringsinstrument, såsom diplomati och humanitära åtgärder.

Utbildningsinsatsen i norra Irak, som koordineras av en stab placerad i Erbil, syftar till att ge rådgivning till och träna de irakiska försvarsstyrkorna i bland annat vapenhantering, sjukvård, försvarsstrid, strid i bebyggelse samt detektering av improviserade sprängladdningar.

För närvarande deltar Sverige, USA, Kanada, Tyskland, Italien, Nederländerna, Norge, Finland och Storbritannien i insatsen i norra Irak.

Det svenska styrkebidraget till koalitionen mot Isil kommer fortsatt verka i norra Irak och har rådgivning och utbildning av de irakiska försvarsstyrkorna som uppgift. Utbildningen och rådgivningen har tagits väl emot av de förband Sverige stöder i norra Irak. Sverige har bland annat bidragit med utbildning inom sjukvård, folkrätt, strid i bebyggelse samt att detektera improviserade sprängladdningar. Även rådgivning i försvarsstrid har genomförts. Folkrätten och mänskliga rättigheter har funnits som en integrerad del i planeringen och genomförandet av insatsen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) har implementerats i planeringen av det svenska bidraget genom utbildning av svensk personal samt i den rådgivning och utbildning som ges till de irakiska försvarsstyrkorna.

Bidraget föreslås fortsatt uppgå till cirka 35 personer på plats i norra Irak. Givet koalitionen lösa sammansättning och det föränderliga läget på marken i Irak kan det svenska bidraget komma att behöva anpassas under 2016. Utgångspunkten är att nyttja det svenska bidragets kompetens på bästa sätt utifrån de behov som finns hos de irakiska säkerhetsstyrkorna och i relation till andra internationella utbildningsbidrag.

Det svenska styrkebidraget kommer fortsatt att stå under svensk nationell ledning och kontroll under insatsen. Nödvändig koordinering kommer att ske i samverkan med andra aktörer i insatsområdet.

Styrkan ska med kort varsel kunna förstärkas tillfälligt för evakuerings- och förstärkningsinsatser om behov uppstår. Hotbilden för personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer att göra löpande hot- och riskbedömningar för de insatser som ska utföras och vidta eventuella åtgärder utifrån denna bedömning. Sammantaget ska det svenska bidraget kunna uppgå till högst 120 personer.

6 Folkrättslig grund för insatsen

FN:s säkerhetsråd har bland annat i resolution 2170 (2014) fördömt Isils agerande och konstaterat att Isil och andra grupper utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Den 24 september 2014 antog säkerhetsrådet resolution 2178 (2014) i vilken stater åläggs att, inom ramarna för nationell lagstiftning och folkrätt, vidta åtgärder för att bemöta hotet från utländska terroriststridande. I ett brev till FN:s generalsekreterare den 25 juni 2014 efterfrågade Irak hjälp med att bekämpa Isil genom bland annat utbildningsstöd och materiellt stöd för det irakiska försvaret. Den 20 september välkomnade Irak militärt stöd i form av flygstöd i kampen mot Isil genom ytterligare ett brev, denna gång till FN:s säkerhetsråds ordförande.

Den folkrättsliga grunden för den militära utbildningsinsatsen utgörs av Iraks inbjudan till det internationella samfundet att bistå med stöd för att bekämpa Isil samt de bilaterala överenskommelser som Irak ingår med deltagande stater om bland annat styrkornas uppgifter.

Rätten att använda våld grundas på Iraks samtycke och på eventuella restriktioner som antingen ställts av Irak eller följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Det finns inga gemensamma avtalade insatsregler för koalitionen. Det svenska styrkebidraget planeras därför även fortsatt att stå under svensk nationell ledning och kontroll under insatsen.

I likhet med övriga deltagande stater har Sverige genom skriftväxling med Iraks regering ingått överenskommelse om att den svenska personalens rättsliga ställning motsvarar den för administrativ och teknisk personal enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

7 Regeringens överväganden

Regeringens förslag: Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 120 personer till förfogande till utgången av december månad 2016 för att på irakisk inbjudan delta i den militära utbildningsinsats som genomförs av koalitionen mot Isil i norra Irak.

Regeringens bedömning: Det svenska bidraget till insatsen kommer under normala omständigheter att uppgå till 35 personer.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sverige ska fortsätta att bidra till koalitionen mot Isils insatser för att utbilda irakiska försvarsstyrkor. Syftet med utbildningen är att stärka det irakiska försvarets förmåga att stå emot Isils framryckning. Sveriges bidrag till koalitionen insatser är en del av ett omfattande stöd till landet som innefattar flera områden inklusive ett humanitärt stöd som under 2014 uppgick till 203 miljoner kronor samt pågående utvecklingsarbete. De bilaterala relationerna mellan Sverige och Irak är mycket goda, såväl på det politiska området som på handelsområdet och understöds av ett brett mellanfolkligt utbyte.

FN har konstaterat att Isil begår grova, systematiska och omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna och överträdelser av internationell humanitär rätt. Det finns en bred uppslutning inom det internationella samfundet kring kampen mot Isil och ett flertal resolutioner har enhälligt antagits i FN:s säkerhetsråd vilka fördömer Isil och andra terroristgruppers framfart och som syftar till att försvåra deras verksamhet. Ett starkt stöd finns även för Irak och dess kamp mot terroristgrupperna och ett stort antal stater har besvarat Iraks förfrågan om internationell assistans.

Det svenska bidragets uppgift är att utbilda irakiska förband och det ska i princip inte ha väpnade uppgifter inom insatsen. Bidraget planeras bestå av 35 personer. Folkrätten och mänskliga rättigheter är centrala aspekter i planeringen och genomförandet av utbildningsinsatsen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (2000) är en integrerad del i den svenska insatsen. Det innebär bland annat att svensk personal är utbildad i resolution 1325 samt att den utbildning som styrkan ger på plats inkluderar folkrätt och mänskliga rättigheter, inklusive resolution 1325.

Säkerhetsläget i norra Irak innebär att hotbilden är fortsatt hög mot den svenska styrkan. Det finns risk att den svenska personalen, eller annan personal ur koalitionen, utsätts för väpnat angrepp och att situationen är sådan att den svenska personalen behöver agera på ett sätt som går utöver självförsvar av den egna personen, exempelvis för att skydda annan person eller egendom. Det svenska bidraget kommer att organiseras och utrustas för att kunna hantera sådana situationer och för att lösa sina utbildnings- och rådgivningsuppgifter. Det är regeringens bedömning att den svenska styrkan är en väpnad styrka enligt regeringsformen.

Av 15 kap. 16 § regeringsformen följer att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land, om inte ett medgivande till detta givits i lag, eller det finns en skyldighet enligt en internationell överenskommelse som riksdagen godkänt. I detta fall saknas tidigare bemyndigande för regeringen och riksdagen kan inte anses tidigare ha godkänt en internationell överenskommelse som skyldigheten följer av. Därför krävs riksdagens medgivande för att Sverige ska kunna delta i den internationella insatsen i norra Irak med en väpnad styrka.

Under försämrade säkerhetsförhållanden är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka de militära insatser som Sverige genomför genom att tillföra en förstärknings- och evakueringsstyrka. En undsättningsinsats är till sin natur tillfällig, tidskritisk och sker inom ramen för en redan pågående insats. En insats av detta slag måste även vara anpassad för den unika situationen. Det gör att det är svårt att i förväg uppskatta omfattningen och kostnaden för en sådan insats. Därför söker regeringen riksdagens medgivande att ställa en väpnad styrka om högst 120 personer till förfogande för deltagande i koalitionen mot Isils utbildningsinsats i norra Irak.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen beräknar att kostnaden för det svenska bidraget under 2016 kommer att uppgå till högst 115 miljoner kronor. Kostnaderna ska belasta anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Merkostnader för eventuella tillfälliga förstärknings- och evakueringsinsatser rymms inom föreslagen ram för detta anslag.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 november 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Wikström

Föredragande: statsrådet I Lövin

Regeringen beslutar proposition Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i norra Irak